

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.375/2005-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Entidade: Ministério da Integração Nacional

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL (PISF). INSPEÇÃO PARA AVALIAR A SITUAÇÃO DAS OBRAS CONTRATADAS COM A CONSTRUTORA MENDES JÚNIOR. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de inspeção que teve por objetivo levantar a real situação das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) que foram contratadas com a Construtora Mendes Júnior, em atenção a despacho de minha lavra, de 19/1/15, a seguir reproduzido (Peça 63):

*“Determino à SeinfraHidroFerrovia que realize inspeção **in loco** junto ao Ministério da Integração Nacional a fim de levantar a real situação das obras do Projeto de Transposição do Rio São Francisco que foram contratadas com a Construtora Mendes Júnior a fim de evitar solução de continuidade do empreendimento.*

Autorizo, desde já, que a Equipe de Inspeção seja composta por Auditores do TCU que tenham participado das fiscalizações anteriores, inclusive requisitando-se auditores que estejam em outras áreas deste Tribunal.

*Dé-se tratamento **urgente** ao presente feito.”*

2. Transcrevo a seguir a parte principal do relatório elaborado pela SeinfraHidroFerrovia (Peça 82):

HISTÓRICO

4. O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional é um empreendimento de infraestrutura hídrica destinado a assegurar oferta de água a cerca de 12 milhões de habitantes em 390 municípios do Agreste e do Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O projeto prevê a adução de água a partir de duas captações no rio São Francisco, destinando-a a rios e açudes estratégicos de outras bacias do semiárido nordestino, por meio de um conjunto de obras hídricas tais como canais, barragens, aquedutos, túneis e estações de bombeamento. A execução das obras está sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI).

5. O Pisf apresenta dois eixos: o Norte, que levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e o Leste, que beneficiará parte do sertão e as regiões agreste de Pernambuco e da Paraíba. Inicialmente o projeto foi dividido em 14 lotes de obra e mais dois canais de aproximação. A partir de 2011, o acompanhamento das obras é realizado por seis etapas úteis - as Metas de Conclusão (Metas 1N, 2N e 3N, no Eixo Norte, e 1L, 2L e 3L, no Eixo Leste).

6. A primeira etapa do Pisf compreende a execução de 260 km no Eixo Norte e 217 km no Eixo Leste. Essa primeira etapa corresponde aos trechos que vão da captação em Cabrobó/PE até a derivação para o rio Piranhas-Açu, no Eixo Norte (denominados Trechos I e II), e da captação em Floresta/PE até a derivação para o rio Paraíba, no Eixo Leste (denominado Trecho V). Assim, serão realizadas em uma segunda etapa as derivações para o rio Jaguaribe (Trecho III ou Ramal do Salgado), rio Apodi (Trecho IV ou Ramal do Apodi), açude Entremontes (Trecho VI ou Ramal do Entremontes) e rio Ipojuca (Trecho VII ou Ramal do Agreste).

7. Segundo o Relatório de Progresso do Pisf de dezembro de 2014 (peça 67) o valor já contratado da primeira etapa soma R\$ 8,55 bilhões e o empreendimento já conta com 69,22% de execução física. Ainda de acordo com o referido relatório, a previsão para o término das atividades e o enchimento dos canais do Eixo Norte é maio/2016 e do Eixo Leste é novembro/2016.

8. As obras civis necessárias para a conclusão dos dois eixos principais do Pisf estão totalmente contratadas, sendo que os contratos atualmente vigentes são apresentados na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Contratos de obras civis do Pisf vigentes em dezembro de 2014. (Fonte: Sumário Executivo do Pisf, dezembro/2014, peça 68)

Contratos	Empresa	Valor do Contrato (milhões)	Valor Medido (milhões)	Execução Física
Contrato nº 45/2007 (Lote 1)	Consórcio CCASF – Carioca/ S.A. Paulista/ Serveng	R\$ 292,1	R\$ 282,1 (96,6%)	96,5%
Contrato nº 25/2008 (Lote 2)	Consórcio CCASF – Carioca/ S.A. Paulista/ Serveng	R\$ 258,9	R\$ 240,5 (92,9%)	95,2%
Contrato nº 25/2011 (Lote 8)	Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.	R\$ 321,8	R\$ 250,1 (77,7%)	86,9%
Contrato nº 14/2013 (Meta IN)	Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.	R\$ 926,9	R\$ 353,9 (38,2%)	50,3%
Contrato nº 45/2012 (Meta 2N)	Construtora ServengCivilsan S.A.	R\$ 589,8	R\$ 208,7 (35,4%)	31,8%
Contrato nº 35/2008 (Lote 14)	Construcap / Ferreira Guedes / TonioloBusnello	R\$ 380,7	R\$ 366,3 (96,2%)	97,7%
Contrato nº 75/2013 (Meta 3N)	Construtora Queiroz Galvão S.A.	R\$ 587,5	R\$ 168,6 (28,7%)	52,7%
Contrato nº 47/2013 (Meta 1L e parte da Meta 2L)	Consórcio São Francisco Leste – S.A. Paulista/ Somague	R\$ 467,4	R\$ 115,0 (24,6%)	1L 99,0% 2L 69,6%
Contrato nº 34/2008 (Lote 10)	Consórcio EMSA/Mendes Júnior	R\$ 273,8	R\$ 189,1 (69,1%)	76,4%
Contrato nº 58/2013 (parte da Meta 2L e Meta 3L)	Consórcio Bacia do São Francisco – S.A. Paulista/FBS	R\$ 705,2	R\$ 90,6 (12,8%)	2L 69,6% 3L 28,7%

9. Ao final de 2014, chegou ao conhecimento do Ministro-Relator a informação de que a empresa Mendes Júnior estaria se desmobilizando e diminuindo o ritmo de execução de suas obras, o que motivou a execução da presente inspeção.

EXAME TÉCNICO

10. A análise da relação de contratos vigentes para a execução das obras civis do Pisf permite identificar que a construtora Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. figura como

contratada em três ajustes: Contrato 25/2011-MI (Lote 8), Contrato 14/2013-MI (Meta IN) e Contrato 34/2008-MI (Lote 10).

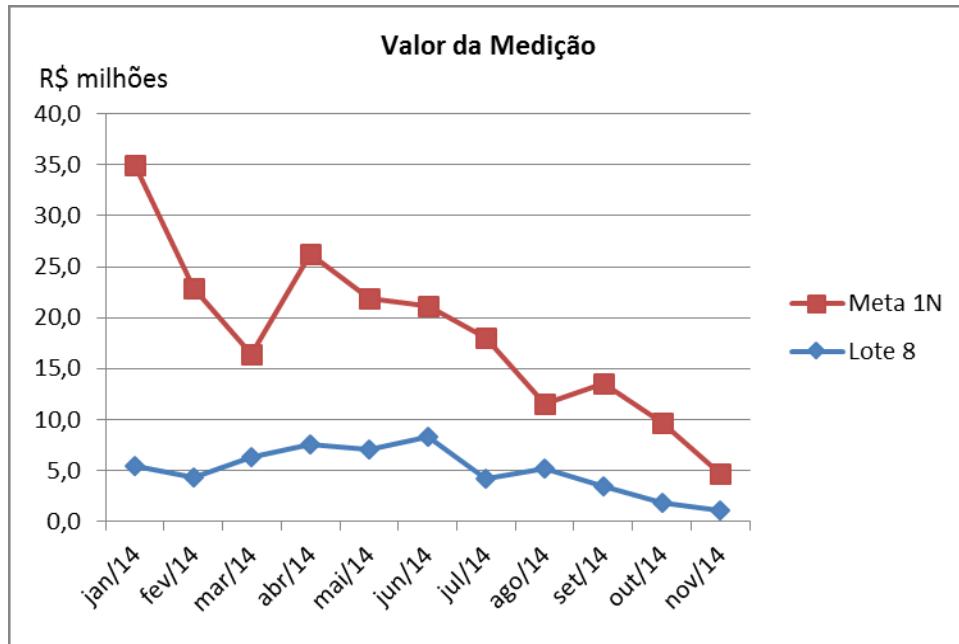
11. Com relação ao contrato do Lote 10, localizado no Eixo Leste, a Mendes Júnior participa em consórcio com a EMSA – Empresa Sul Americana de Montagens S/A. Verificou-se que, após a celebração do 3º termo aditivo ao Contrato 34/2008-MI, de 26/2/2010 (peça 69), a cota de participação da Mendes Júnior no consórcio passou a ser de apenas 0,5%. Portanto, o escopo da presente inspeção não abordou o contrato do Lote 10, devido à pequena participação da Mendes Júnior no consórcio.

12. Assim, a análise foi direcionada aos contratos do Lote 8 e da Meta IN, ambos localizados no Eixo Norte. Ressalta-se que o contrato da Meta IN apresenta maior relevância em razão de seu maior valor e do seu estágio menos avançado de execução (saldo a medir de R\$ 573 milhões).

13. Inicialmente, solicitou-se à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH-MI) (peça 65) o envio de relatórios elaborados mensalmente no ano de 2014 pelas empresas responsáveis pelo gerenciamento e supervisão do Pisf, em que constam informações tais como cronogramas, execução física e financeira e mobilização de pessoal e equipamentos.

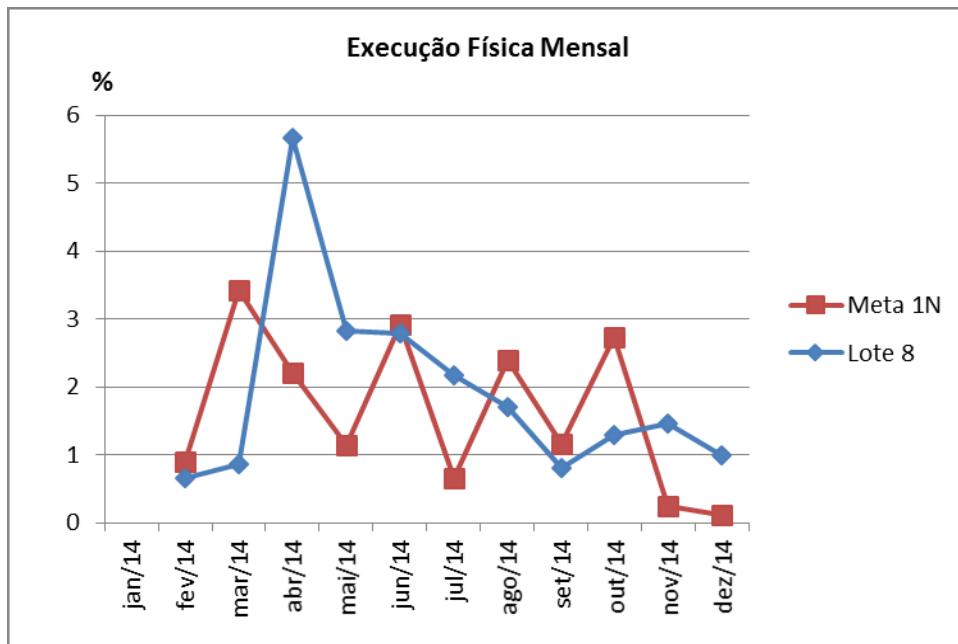
14. Tomando-se os valores das medições dos serviços executados mensalmente, conforme exibido no Gráfico 1, observa-se clara tendência de redução dos valores executados em ambos os contratos, principalmente no segundo semestre de 2014. Os valores das medições foram obtidos dos relatórios da supervisora e constam da peça 70.

Gráfico 1. Valores das medições em 2014 nos contratos da Meta IN e do Lote 8.



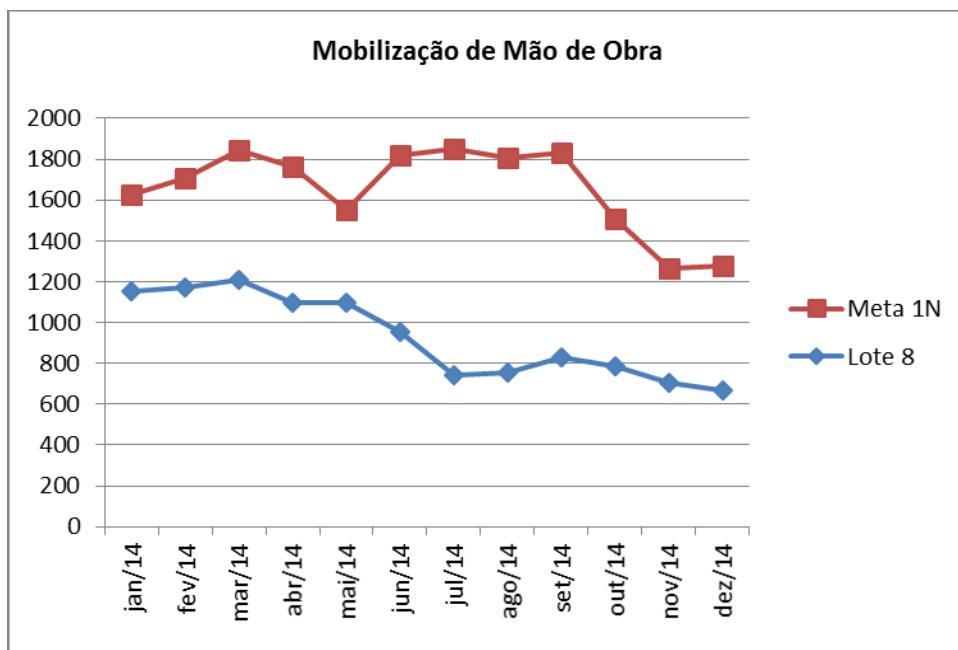
15. Quanto ao avanço físico, os valores dos relatórios de progresso (peça 71) são apresentados no Gráfico 2. Segundo esses relatórios, os avanços físicos são dados obtidos por meio de levantamentos efetuados pelas equipes da gerenciadora e utilizam metodologia de cálculo aprovada pelo MI. Observa-se que na Meta IN os avanços mensais oscilaram durante o ano de 2014, apresentando importante redução nos meses de novembro e dezembro. Em relação ao Lote 8, verifica-se tendência de redução no segundo semestre, com pequena melhora apenas nos meses de outubro e novembro.

Gráfico 2. Valores dos avanços físicos mensais dos contratos da Meta 1N e do Lote 8.



16. Quanto à mobilização de pessoal e de equipamentos, segundo dados obtidos da supervisora (peça 72) e consolidados no Gráfico 3, observa-se redução no quantitativo de mão de obra alocada a partir de outubro de 2014, tanto na Meta 1N quanto no Lote 8. A redução apresentou-se mais forte na Meta 1N, onde houve uma baixa de 568 trabalhadores entre setembro e novembro, representando diminuição de 31% no efetivo de pessoal.

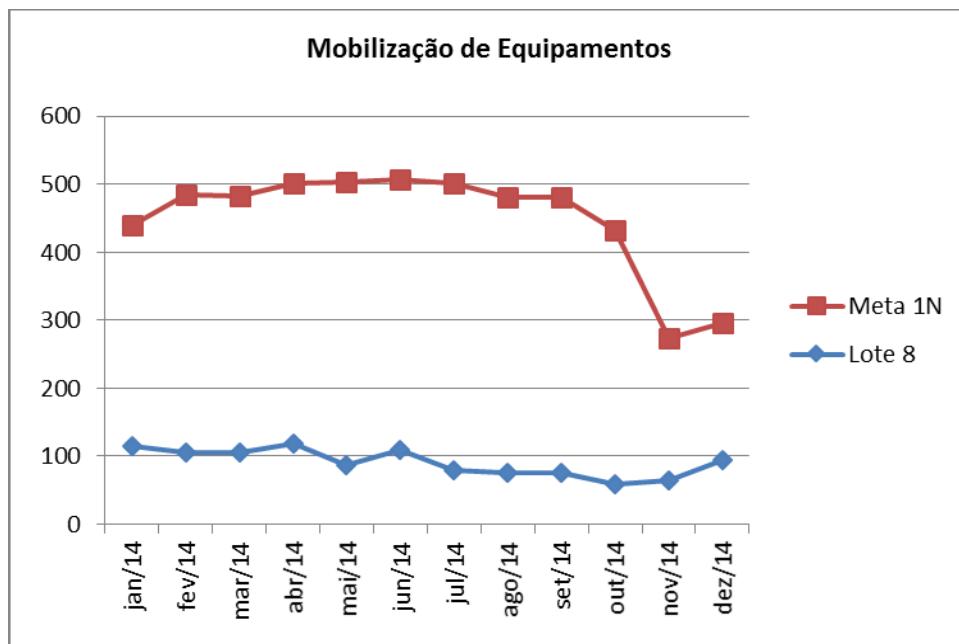
Gráfico 3. Mobilização de mão de obra mensal nos contratos da Meta 1N e do Lote 8.



17. Em relação à mobilização de equipamentos, os dados obtidos dos relatórios mensais da supervisora (peça 73) e consolidados no Gráfico 4 ilustram também que o contrato mais afetado foi o da Meta 1N, com uma significativa redução da quantidade de equipamentos a partir de outubro

de 2014. Já no Lote 8 houve uma pequena redução desde o início do segundo semestre de 2014, com tendência de recuperação a partir de novembro.

Gráfico 4. Mobilização de equipamentos mensal nos contratos da Meta 1N e do Lote 8.



18. Mostra-se ainda relevante reproduzir análise da gerenciadora do Pisf, contida no relatório de progresso de dezembro de 2014 (peça 67, p. 58-60).

De acordo com o quadro mostrado acima, o Trecho I apresenta avanço físico acumulado de 75,38% em dezembro/2014, tendo evoluído apenas 0,22% desde o mês anterior. Essa baixa evolução pode ser justificada por dois fatos:

- A apuração atual dos avanços físicos foi feita já na segunda semana de dezembro/2014 ao invés de ser feita no fim do mês, devido ao recesso de fim de ano;
- A construtora responsável pela Meta 1N (Mendes Júnior) desmobilizou parte da sua infraestrutura no período;

(...)

Com relação aos quantitativos de mão de obra, a Meta 1N vem apresentando uma queda considerável nos últimos 4 meses. Essas reduções não condizem com a realidade que deveria estar vigorando atualmente nessas obras, pois grande parte delas ainda está com baixos percentuais de avanço físico. Além disso, dentre as quatro Datas Marco da Meta 1N, três já foram extrapoladas e não foram cumpridas. Isso sinaliza que a atuação da Mendes Júnior (construtora responsável pela Meta 1N) está aquém daquela prevista originalmente.

(..)

Quanto aos demais contratos, as datas de término já foram extrapoladas e possivelmente sofrerão aditivos de prazo, já que suas obras não estão concluídas. O contrato que apresenta a maior defasagem entre o estágio atual de suas obras e a data de término contratual de execução é o Lote 8, que apesar de ter prazo contratual até dezembro de 2014, suas obras têm previsão de término apenas para outubro de 2015 (EBI-3), conforme o cronograma Master da Gerenciadora.

19. Diante das evidências de desmobilização e diminuição do ritmo de execução das obras da Meta 1N e do Lote 8, questionou-se o MI quais medidas administrativas já haviam sido

adotadas em relação a essa situação (peça 74). Em resposta (peça 75), o MI informou que a fiscalização de campo efetuou várias notificações à Mendes Júnior, solicitando a retomada das frentes de serviço paralisadas ou que tiveram seu ritmo diminuído. Devido ao não cumprimento das notificações por parte da contratada, foram instaurados processos administrativos com o objetivo de aplicar as penalidades de advertência e multa no âmbito dos contratos da Meta IN e do Lote 8 (peças 76 a 80).

20. Ainda segundo o MI, atualmente encontram-se em análise as defesas prévias apresentadas pela Mendes Júnior quanto à aplicação de advertência no âmbito dos dois contratos. Quanto à aplicação das multas, foi encaminhada notificação à empresa, tendo sido concedido prazo para apresentação de defesa.

21. Importante registrar que, segundo o Parecer Técnico 7/2015/CGAOF/DPE/SIH/MI (peça 80, p. 71-73), a proposta de aplicação de multa foi motivada pela paralisação parcial de serviços, atraso nos pagamentos de direitos trabalhistas, falta de retomada de serviços após recesso de final de ano de 2014, desmobilização de equipamentos, baixa produtividade, inadimplência de pagamentos a fornecedores, falta de insumos e deficiência na segurança ao patrimônio da obra.

22. Por outro lado, a Mendes Júnior argumentou em sua defesa prévia (peça 79, p. 15-63) que razões alheias à sua vontade impediram o desenvolvimento normal das atividades das obras, impondo ao contrato um desequilíbrio econômico-financeiro. As razões citadas foram: projeto executivo deficiente; atraso na entrega de projetos e documentos auxiliares; incompatibilidade entre planilha contratual e realidade da obra; condições climáticas adversas; exigências contratuais não remuneradas em edital; aumento de quantidades dos serviços originalmente contratados; atraso na definição das jazidas de solo, pedreira e agregados; atrasos e impedimentos vinculados às questões geológicas, às desapropriações e às liberações de áreas; pendências relativas à formalização das alterações contratuais e atrasos nos pagamentos de serviços executados. Tais argumentos, no entanto, ainda estão pendentes de julgamento por parte do MI, conforme já informado.

23. Considerando o cenário de descontinuidade dos contratos celebrados com a Mendes Júnior, a SIH-MI constituiu comissão para inventariar os quantitativos dos serviços remanescentes da Meta IN, por meio da Portaria 103, de 21/11/2014 (peça 81). Não obstante, o MI declarou que vem discutindo com a Mendes Júnior alternativas que permitam a continuidade da execução dos contratos, visando atender ao interesse público de iniciar a operação do Eixo Norte do Pisf no menor tempo possível.

24. Nesse sentido, o MI noticiou que, em reunião ocorrida no dia 3/2/2015, com participação de representantes do MI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Mendes Júnior e do Banco Mercantil do Brasil, foi informado que haverá aporte de recursos do citado banco, que garantiria a retomada das obras a partir da semana seguinte.

Conclusão

25. Realizados os trabalhos de inspeção a fim de levantar a real situação das obras do Pisf que foram contratadas com a Construtora Mendes Júnior, evidenciou-se que as obras da Meta IN (Contrato 14/2013-MI) e do Lote 8 (Contrato 25/2011-MI) apresentaram desmobilização de pessoal e equipamentos e diminuição do ritmo de execução, principalmente a partir de outubro de 2014.

26. Verificou-se que o Ministério de Integração Nacional instaurou, em dezembro de 2014 e janeiro de 2015, processos administrativos com o objetivo de aplicar as penalidades de advertência e multa no âmbito dos contratos da Meta IN e do Lote 8, motivado pela paralisação parcial de serviços, atraso nos pagamentos de direitos trabalhistas, falta de retomada de serviços

após recesso de final de ano de 2014, desmobilização de equipamentos, baixa produtividade, inadimplência de pagamentos a fornecedores, falta de insumos e deficiência na segurança ao patrimônio da obra.

27. Por seu turno, a Mendes Júnior argumentou que razões alheias à sua vontade impediram o desenvolvimento normal das atividades das obras, impondo ao contrato um desequilíbrio econômico-financeiro, conforme alegado em sua defesa já apresentada diante do processo de aplicação de advertência. As razões expostas pela Mendes Júnior, no entanto, ainda estão pendentes de julgamento por parte do MI.

28. Paralelamente à instauração de processos administrativos, a SIH-MI constituiu comissão para inventariar os quantitativos dos serviços remanescentes da Meta IN, considerando a possibilidade de rescisão dos contratos celebrados com a Mendes Júnior. No entanto, tendo em vista que esse cenário seria desfavorável ao interesse público de iniciar a operação do Eixo Norte do Pisf no menor tempo possível, o MI declarou que vem discutindo com a Mendes Júnior alternativas que permitam a continuidade da execução dos contratos.

29. Nesse sentido, o MI noticiou que, em reunião ocorrida no dia 3/2/2015, com participação de representantes do MI, do MPOG, da Mendes Júnior e do Banco Mercantil do Brasil, foi informado que haverá aporte de recursos do citado banco, que garantiria a retomada das obras a partir da semana seguinte.

30. Dessa forma, verifica-se que o MI vem acompanhando satisfatoriamente a execução dos contratos firmados com a construtora Mendes Júnior, tendo adotado as medidas administrativas cabíveis frente à situação de diminuição do ritmo de execução das obras. Mostra-se importante, no entanto, que o TCU acompanhe o deslinde dos processos que visam a aplicação de sanções administrativas, em razão das alegações trazidas pela contratada em sua defesa. Assim, propõe-se realizar diligência para que o MI encaminhe ao TCU cópia dos referidos processos administrativos, após encerrados.

31. Além da referida solicitação de documentos, não se vislumbra neste momento a oportunidade de outra medida processual a cargo deste Tribunal de Contas. Em que pese haver delegação de competência ao titular desta unidade técnica para promover diligências, conforme Portaria-MIN-RC 1, de 2 de abril de 2007, propõe-se também o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator para ciência dos resultados do trabalho de inspeção.

benefícios das ações de controle externo

32. Entre os benefícios desta inspeção, pode-se mencionar a expectativa do controle, decorrente da atuação do Tribunal, conforme o item 66.1 das orientações para benefícios do controle, constantes no anexo da Portaria - Segecex 10/2012.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

33. O volume de recursos fiscalizados na presente inspeção corresponde a R\$ 1.248.766.338,92, referente ao valor atual dos seguintes contratos:

a) Contrato 14/2013-MI (Meta IN) – R\$ 926.900.958,53

b) Contrato 25/2011-MI (Lote 8) – R\$ 321.865.380,39

Proposta de encaminhamento

34. Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro para ciência dos resultados do trabalho de inspeção, propondo:

a) realizar diligência, com fulcro no art.11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Ministério da Integração Nacional, para que encaminhe cópia dos processos administrativos relacionados a seguir, no prazo de 15 dias após terem sido encerrados:

Processo	Objeto	Contrato
59100.001051/2014-87	Aplicação de advertência	25/2011-MI – Lote 8
59100.000015/2015-87	Aplicação de multa	25/2011-MI – Lote 8
59100.001052/2014-21	Aplicação de advertência	14/2013-MI – Meta IN
59100.000014/2015-32	Aplicação de multa	14/2013-MI – Meta IN

b) devolver os autos à SeinfraHidroFerrovia para que seja dada continuidade ao acompanhamento realizado nos autos.”

3. O Diretor da 2ª DT manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento, assim como a titular da SecobHidroFerrovia (Peças 83/84).

É o relatório.